



12. März 2019

Änderung der Asylverordnung 2 und der Verordnung über die Integration von Auslän- derinnen und Ausländern

Kommentar

Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz und
Abgeltung der Kantone für die Kosten von
unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und
Flüchtlingsbereich

Überblick

Am 25. April 2018 genehmigte der Bundesrat die Integrationsagenda Schweiz und entschied über die Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA). Diese Vorlage beinhaltet zum einen die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz. Dabei soll die Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken erhöht werden. Gleichzeitig sollen die Förderung der Erstintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen und die Verwendung der Integrationspauschale für eine frühzeitige Sprachförderung auf Verordnungsebene geregelt werden.

Zum anderen regelt diese Vorlage die Abgeltung der Kantone für die Kosten von MNA. Die anrechenbaren Kosten der Kantone für Betreuung und Sozialhilfe betragen insgesamt 100 Franken pro Tag und MNA. Davon soll der Bund gemäss Entscheid des Bundesrates in Zukunft 86 Franken übernehmen. Von den Anpassungen sind die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) und die Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.311) betroffen.

Der Bundesrat eröffnete am 5. September 2018 die Vernehmlassung. Sie dauerte bis am 5. Dezember 2018. Sämtliche Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die politischen Parteien mit Ausnahme der SVP und die Dachverbände der Wirtschaft, die sich zur Vernehmlassung geäussert haben, unterstützen die Vorlage. Bei der Umsetzung der Integrationsagenda betreffen die am häufigsten genannten kritischen Rückmeldungen die fehlende Übergangsförderung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 sowie die zu detaillierte Regelung des Erstintegrationsprozesses auf Verordnungsebene. Zudem wird ein Monitoring über die Mittelverwendung gefordert. Bei der Abgeltung der Kantone für die Kosten von MNA betreffen die häufigsten kritischen Rückmeldungen die Höhe der Zusatzabgeltung und die Begrenzung dieser Abgeltung bis zum 18. Altersjahr der MNA. Einige der weiteren interessierten Kreise fordern überdies ein Monitoring des Bundes über die Verwendung der Zusatzabgeltungen sowie eine verstärkte Überwachung durch den Bund über die Gewährleistung des Kindeswohls.

Die Inkraftsetzung der Vorlage ist auf den 1. Mai 2019 geplant. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung wird begrüsst. Zwei Kantone, die SODK und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) kritisieren einzig, dass die Zusatzabgeltung für die MNA zu spät in Kraft gesetzt werde.

1 Allgemeine Ausgangslage

Um die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu verbessern, haben die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 23. März 2018 und daraufhin der Bundesrat am 25. April 2018 beschlossen, die Arbeiten zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz anzugehen. Der Bundesrat hat ebenfalls beschlossen, die Integrationspauschale an die Kantone von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken zu erhöhen. Zudem sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, die Integrationspauschale für eine frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden zu verwenden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist beauftragt worden, die Eckwerte des Soll-Integrationsprozesses auf Verordnungsebene umzusetzen und dazu ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Parallel zur Integrationsagenda Schweiz haben sich Bund und Kantone auf ein System zur Abgeltung der Kosten für unbegleitete Minderjährige im Asyl- und Flüchtlingsbereich (MNA) geeinigt. Ausgehend von anrechenbaren Kosten für die Betreuung und Sozialhilfe von insgesamt 100 Franken pro Tag und MNA hat der Bundesrat beschlossen, dass der Bund davon 86 Franken übernehmen soll. Unter Berücksichtigung der Zusatzkosten hat der Bundesrat weiter entschieden, die Globalpauschalen, mit denen die Kantone bereits heute für die ihnen entstehenden Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich subventioniert werden, entsprechend zu erhöhen. Dazu hat er ein Modell gutgeheissen, das die jährliche Bestandsentwicklung der MNA berücksichtigt.

Diese Grundsatzentscheide des Bundesrates sollen auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Von den Anpassungen sind die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, in Kraft seit 1. Januar 2019 (VIntA; SR 142.205), und die Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.311) betroffen. Während die VIntA die Förderung der Erstintegration bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen und die Verwendung der Integrationspauschale für die frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden regelt, legt die AsylV 2 die Abgeltung der Kantone für die Zusatzkosten der MNA fest.

2 Ausgangslage zur Integrationsagenda Schweiz

Eine detaillierte Darstellung der Integrationsagenda Schweiz kann dem Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 «Integrationsagenda Schweiz» entnommen werden.¹

3 Ausgangslage zur Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Nach der Kompetenzordnung der Bundesverfassung und den Bestimmungen des Asylgesetzes (SR 142.31) obliegen die Rechtsetzung und Rechtsanwendung auf dem Gebiet der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich, wozu ebenfalls die Betreuung gehört, grundsätzlich den Kantonen. Dieser Zuständigkeit entsprechend hat SODK im Mai 2016 «Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich» verabschiedet. Diese Empfehlungen sollen das Recht und die Praxis der Kantone bezüglich Unterbringung und Betreuung von MNA harmonisieren und damit den programmatischen Vorgaben der Kinderrechtskonvention (Übereinkommen über die Rechte des Kindes; SR 0.107) Nachachtung verschaffen.

¹ Sämtliche Grundlagen zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz sind auf www.kip-pic.ch veröffentlicht. Die entsprechende Seite ist über www.integrationsagenda.ch direkt abrufbar.

Während der Anteil von Gesuchen unbegleiteter Minderjähriger am Total der Asylgesuche im Jahr 2014 noch 3,3 Prozent betrug, erhöhte sich dieser 2015 bereits auf 7 Prozent und 2016 sogar auf 7,6 Prozent. Entsprechend vergrösserte sich auch der Bestand an MNA: Wurden am 1. Januar 2014 rund 530 MNA verzeichnet, hielten sich am 1. Januar 2016 schon rund 3000 und am 1. Januar 2017 sogar rund 3250 MNA in der Schweiz auf. Diese markante Bestandeszunahme liess folglich die Kosten der Kantone für die kindergerechte Unterbringung und Betreuung anwachsen.

Mit einem Bericht «Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA» erörterte die SODK im November 2016 die Kostensituation im Bereich der MNA aus Sicht der Kantone und forderte gestützt auf diese Analyse eine Erhöhung der entsprechenden Bundessubventionen. Gemäss Erhebung der SODK betragen die Tageskosten im Durchschnitt aller Kantone rund 110 Franken pro MNA. Die Kantone machen daher geltend, dass bei der aktuellen Bundessubvention in Form einer Globalpauschale (rund 50 Franken pro Tag und MNA) Kosten in der Höhe von rund 60 Franken pro Tag und MNA ungedeckt blieben. Dies entspräche einem jährlichen Fehlbetrag zu ihren Lasten von rund 60 Millionen Franken. Würden nur Unterbringungsformen im Sinne der erwähnten SODK-Empfehlungen berücksichtigt, ergäbe sich sogar ein Fehlbetrag von rund 70 Millionen Franken.

Die dem Bericht zugrunde liegenden Kostenangaben der einzelnen Kantone hat die SODK in der Folge dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Verfügung gestellt. Das SEM hat diese Kostenangaben in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) einer Plausibilitätsprüfung unterzogen und die Daten mit der SODK bereinigt. Gestützt auf die bereinigten anrechenbaren Kosten hat sich das SEM in Gesprächen mit der SODK auf eine in ihrer Höhe sachgerechte Subventionierung der Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von MNA geeinigt. Dieses System zur Abgeltung der Kosten für MNA wird auch vom Bundesrat unterstützt.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Integrationsagenda Schweiz

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens, die ab März 2019 umgesetzt wird, werden die Asylverfahren deutlich schneller abgeschlossen. Das ermöglicht bei Personen ohne Bleiberecht eine raschere Rückkehr in den Heimatstaat oder den zuständigen Dublin-Staat. Bei Personen, die in der Schweiz bleiben können, wird es künftig möglich sein, mit den Integrationsmassnahmen früher zu beginnen. Hier setzt die Integrationsagenda an: Sie hat zum Ziel, die Menschen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und längerfristig bleiben, rascher und nachhaltiger zu integrieren. Die Kantone verfügen mit den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Die Massnahmen müssen jedoch früher einsetzen. Sie müssen mit einer durchgehenden Fallführung optimal aufeinander abgestimmt und von allen Kantonen intensiver und verbindlicher umgesetzt werden.

In Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden strategischen Programmziele der KIP einigten sich Bund und Kantone im Rahmen der Arbeiten zur Integrationsagenda für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf Wirkungsziele, die für alle Kantone verbindlich und quantitativ messbar sind. Zur Erreichung der Ziele sollen schweizweit die Eckwerte der Erstintegration für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Förderbereichen Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung (Begleitung), Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie Zusammenleben (soziale Integration) umgesetzt werden. In der VIntA soll verankert werden, dass sich die Programmvereinbarungen insbesondere auch auf diese Förderbereiche der Erstintegration erstrecken.

4.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Der Bund gilt den Kantonen ihre Aufwendungen für die Unterstützung und Betreuung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs mittels Pauschalen ab. Diese sogenannten Globalpauschalen decken namentlich die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe und enthalten einen Beitrag an die Betreuungskosten. Pro Monat und Person wird den Kantonen aktuell eine Globalpauschale von rund 1500 Franken ausgerichtet, was einer Tagespauschale von rund 50 Franken entspricht.

Die Unterbringung und Betreuung von MNA weisen eine gewisse Kostenintensität auf, wenn den programmatischen Vorgaben des Kinderschutzes nachgelebt wird. Diese hohen Kosten ergeben sich aufgrund des spezifischen Unterbringungs- und Betreuungsbedarfs, der aufgrund des Alters der MNA, ihres Entwicklungs- und Bildungsbedarfs, ihrer Verletzlichkeit und des Fehlens familiärer Bindungen in der Schweiz besteht. Unter Berücksichtigung des subventionsrechtlichen Grundsatzes von kostengünstigen Lösungen wurden die ausgewiesenen Kosten mit der SODK bereinigt und konsolidiert. Bei der Festsetzung der anrechenbaren Kosten wurden namentlich Extremwerte (Ausreisser nach unten und oben) nicht berücksichtigt. Gestützt darauf sollen gemäss dem Beschluss des Bundesrates vom 25. April 2018 die Subventionen für die Unterbringung und Betreuung von MNA wie folgt angepasst werden:

Die mit der Globalpauschale zu deckenden Tageskosten werden auf 100 Franken pro MNA festgesetzt. Es wird weiter festgelegt, dass der darin enthaltene Betreuungskostenanteil im Betrag von 57.10 Franken pro Tag, der gemäss AsylG nur teilweise vom Bund zu decken ist, zu 75 Prozent (=Fr. 42.83) durch die Subventionen gedeckt werden soll. Der Anteil der Sozialhilfekosten im Betrag von 42.90 Franken pro Tag soll hingegen vollumfänglich berücksichtigt werden. Der Betreuungskosten- und der Sozialhilfekostenanteil ergeben zusammen eine vom Bund neu zu leistende Subvention pro MNA und Tag in der Höhe von rund 86 Franken (Fr. 85.73). Der Betrag von 86 Franken wird nun auf die für alle Personen des Asylrechts zu bezahlenden Globalpauschalen umgelegt und jährlich an den jeweiligen Bestand der MNA bzw. dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Personen des Asylrechts angepasst. So kann unter Beibehaltung des bisherigen Abgeltungssystems eine einfache und gerechte Umsetzung der Subventionserhöhung erfolgen, ohne dass eine separate Pauschale für die Subventionierung der Kosten für die Unterbringung und Betreuung von MNA geschaffen werden muss.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

5.1 Integrationsagenda Schweiz

Die Umsetzung der Integrationsagenda führt beim Bund bei einem Mengengerüst von 11 000 vorläufigen Aufnahmen oder Asylgewährungen zu Mehrausgaben von 132 Millionen Franken jährlich. Die zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda und deren konsequente Umsetzung führen zu einer Reduktion der Globalpauschalen.² Es wird geschätzt, dass dieser Effekt nach einer Laufzeit von sechs Jahren beim Bund zu einer Minderung seiner Ausgaben für Subventionen im Bereich der Sozialhilfe an die Kantone im Umfang von rund 66 Millionen Franken pro Jahr führt. Im heutigen System wird die Erwerbsquote zur Berechnung der Globalpauschale berücksichtigt. Der mit der Integrationsagenda geplante Ausbau von bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen (Praktika, Arbeitseinsätze, Lehre, Vorlehre usw.) haben daher eine Reduktion der Globalpauschale zur Folge, auch wenn die betroffenen Personen teilweise sozialhilfeabhängig bleiben. Die Mehr-

² Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung), abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Integrationsagenda.

ausgaben des Bundes für die Integrationsagenda werden somit längerfristig insgesamt auf rund 66 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Mit dem Folgemandat der Integrationsagenda³ sollen das gesamte Finanzierungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich überprüft und weitere Minderausgaben im Bereich der Sozialhilfe angestrebt werden.

Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz sollen Asylsuchende mit einer Bleibeperspektive von Sprachförderangeboten profitieren können. Diese Integrationsmassnahmen sind während dem beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren noch nicht sinnvoll. Im erweiterten Verfahren kann hingegen mit dem Integrationsprozess begonnen werden, da sich die Wahrscheinlichkeit eines längerfristigen Verbleibs deutlich erhöht. Dafür können die Kantone Mittel aus der Integrationspauschale einsetzen. Es werden vom Bund dazu keine zusätzlichen Beiträge ausgerichtet. Die Sprachförderung setzt lediglich früher ein. Damit haben die Sprachförderangebote für Asylsuchende während dem erweiterten Verfahren keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

Die Erhöhung der Integrationspauschale hat beim Bund keine personellen Auswirkungen. Für die Umsetzung der Integrationsagenda durch die Kantone entsteht ein personeller Aufwand, der bei den Kosten der einzelnen Massnahmen zur Förderung der Erstintegration eingerechnet wurde.

5.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Die zusätzlichen Bundessubventionen für die Kantone betragen jährlich rund 30 Millionen Franken für MNA und vorläufig Aufgenommene und rund 2 Millionen Franken für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (jeweils errechnet auf dem Bestand am 31. Oktober 2017). Konkret wurden im Voranschlag 2019 Zusatzausgaben für MNA des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs von 19,9 Millionen Franken und im integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 von je 28 Millionen Franken eingestellt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Verordnungsbestimmungen erst am 1. Mai 2019 in Kraft treten sollen.

Da die zusätzliche Bundessubventionierung an den Bestand an MNA bzw. dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich indexiert ist, wird ihre Höhe jährlich den tatsächlichen Kostenverhältnissen für MNA angepasst. Eine erstmalige Anpassung erfolgt bereits mit Inkraftsetzung der Ordnungsänderung im Jahr 2019 auf der Basis vom 31. Oktober 2018. Errechnet auf dem Bestand am 31. Oktober 2018 betragen die Zusatzausgaben für MNA des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs für die Dauer von Mai bis und mit Dezember 2019 rund 12 Millionen Franken. Dies entspricht einer jährlichen Zusatzsubvention für die Unterbringung und Betreuung von MNA von rund 18 Millionen Franken.

Die zusätzliche Bundessubventionierung für die Unterbringung und Betreuung von MNA des Asyl- und Flüchtlingsbereichs hat keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen beim Bund.

6 Ergebnisse der Vernehmlassung

6.1 Ergebnisse der Vernehmlassung zur VIntA

Alle Kantone, die sich zur Vernehmlassung geäußert haben, und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) begrüßen die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz. Insgesamt unterstützen sieben Kantone und die KdK die Inkraftsetzung der Ordnungsänderung auf den 1. Mai 2019. Mehr als die Hälfte der Kantone und die KdK fordern jedoch eine Über-

³ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 Integrationsagenda Schweiz (Ziff. 5. Finanzierung)

gangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 oder eine rückwirkende Ausrichtung der erhöhten Pauschale bereits ab dem 1. Januar 2018.

Von den politischen Parteien, die sich vernehmen liessen, lehnt einzig die SVP die Vorlage ab, weil vorläufig Aufgenommene grundsätzlich von Integrationsmassnahmen auszuschliessen seien. Die CVP, die GPS und die SP unterstützen die Vorlage. Aus Sicht der CVP liegt eine erfolgreiche und nachhaltige Integration im Interesse der Schweiz. Die GPS begrüsst jede Massnahme, die darauf abzielt, die soziale, berufliche und finanzielle Integration von Menschen zu erleichtern. Um den Geflüchteten eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, sind gemäss der SP die dafür nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die FDP stimmt im Grundsatz der Erhöhung der Integrations- und Globalpauschale zu. Sie erachtet jedoch die prognostizierte Senkung der Sozialhilfekosten von 66 Millionen Franken als zu optimistisch.

Die Dachverbände der Wirtschaft (Schweizerischer Gewerbeverband [SGV/USAM], Schweizer Bauernverband [SBV], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB] und Travail.Suisse) unterstützen die Vorlage. Der SGV/USAM unterstützt das Ziel, dass die Hälfte aller erwachsenen anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen nach ihrer Einreise in den ersten Arbeitsmarkt integriert sein sollen. Der SBV unterstützt die Stossrichtung einer schnelleren und wirksameren Integration. Für den SGB sind die vorgesehenen Anpassungen ein Schritt in die richtige Richtung. Für Travail.Suisse trägt die Unterstützung von Menschen aus dem Asylbereich zum Wohlergehen der Bevölkerung bei. Auch der Schweizerische Städteverband (SSV) unterstützt die Vorlage. Er fordert, dass bei der Umsetzung wo immer möglich bestehende kommunale Angebote zu berücksichtigen seien.

Von den weiteren interessierten Kreisen wird die Vorlage ebenfalls begrüsst. Dies insbesondere, weil mit der Verankerung der Erstintegration und der Erhöhung der Pauschale ein wichtiger Schritt in Richtung einer gezielten und auf den Bedarf ausgerichteten Integrationsförderung getan wird. Auch die frühzeitige Sprachförderung bei Asylsuchenden im erweiterten Verfahren wird unterstützt, weil hier mit Blick auf die berufliche Integration grosse Wirkung erzielt werden könne.

Die Vernehmlassungsteilnehmer, die sich zur Umsetzung der Integrationsagenda geäussert haben, begrüssen mit Ausnahme der SVP die Erhöhung der Pauschale von heute 6000 Franken auf neu 18 000 Franken. Fast die Hälfte der Kantone, die KdK, die Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten und die VKM sind der Ansicht, dass der Erstintegrationsprozess zu detailliert auf Verordnungsebene geregelt wird. Eine dynamische Weiterentwicklung der Integrationsagenda werde damit unnötig eingeschränkt. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer erachten ein Monitoring (Controlling) als notwendig und wichtig (z. B. FDP, SP, Caritas, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände [SAJV], Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH]). Ein Drittel der Kantone und die KdK weisen darauf hin, dass sich ein Monitoring nur auf Personen beziehen könne, für die die erhöhte Integrationspauschale zur Verfügung steht.

6.2 Ergebnisse der Vernehmlassung zur AsylV 2

Alle Kantone, die zur Abgeltung der Kantone für die Kosten von MNA Stellung genommen haben, und die SODK begrüssen die erhöhten Bundesbeiträge. Durch die erhöhten Abgeltungen würden die den Kantonen entstehenden Kosten im Bereich Unterbringung und Betreuung von MNA künftig besser abgedeckt. Zur Berechnungsweise und Höhe der zusätzlichen Abgeltungen für MNA haben rund die Hälfte der Kantone Änderungsvorschläge angebracht. Einige Kantone (AG, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VD, VS, ZH) wenden ein, dass auch die erhöhten Beiträge nicht ausreichen, um die gesamten Kosten zu decken, die durch die Umsetzung der im Mai 2016 von der SODK veröffentlichten Empfehlungen zu den MNA

entstehen. Einzelne Kantone fordern, dass die erhöhten MNA-Abgeltungen über das 18. Altersjahr hinaus (AR, GL, TI) respektive ein Fixkostenbeitrag an die Strukturen (AR, FR) – unabhängig von der Zahl der sich in den Kantonen aufhaltenden MNA – gewährt werden soll. Aus Gründen der Transparenz und Einfachheit sprechen sich einzelne Kantone (SZ, UR, VD) gegen die jährliche Anpassung des Zusatzbestandteils aufgrund der Anzahl MNA aus. Vier Kantone (GE, SZ, UR, VD) bevorzugen eine separate MNA-Globalpauschale.

Die Inkraftsetzung der geänderten AsylV 2 ist auf den 1. Mai 2019 geplant. Zwei Kantone (AG, GR), die VKM und die SODK machen geltend, dass die erhöhten Abgeltungen zu spät in Kraft treten. In der Vergangenheit seien bereits hohe Kosten angefallen. Der Kanton AG fordert eine rückwirkende Abgeltung der Zusatzkosten.

Von den politischen Parteien, die sich vernehmen liessen, lehnt einzig die SVP die Zusatzabgeltungen für MNA ab. Sie hinterfragt die tatsächliche Notwendigkeit von kostenintensiven Sonderbehandlungen von MNA. Die SVP kritisiert überdies die Berechnungsweise und die Umlegung der Zusatzbeiträge auf die bestehenden Globalpauschalen als zu kompliziert. Daher spricht sie sich für eine fallweise Abgeltung der MNA-Kosten aus. Die CVP, die GPS, die FDP und die SP unterstützen die höheren Globalpauschalen. Die SP betont, dass es zwingend notwendig sei, genügend finanzielle Mittel bereitzustellen, um den spezifischen Bedürfnissen von MNA Rechnung zu tragen.

Die Dachverbände der Wirtschaft (SGV/USAM, SBV, SGB und Travail.Suisse) unterstützen die Vorlage. Der SGB und Travail.Suisse befürworten griffige Kinderschutzmassnahmen und eine Unterbringung und Betreuung, die dem Alter und der Entwicklung von MNA angemessen Rechnung tragen. Der SSV bemängelt einzig die Berechnungsweise und die Umlegung der zusätzlichen Beiträge auf die bestehenden Globalpauschalen als schwer nachvollziehbar.

Auch die weiteren interessierten Kreise (u. a. UNHCR, SFH, Schweizerisches Rotes Kreuz, Caritas, SAJV, Eidgenössische Migrationskommission und Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) begrüssen die Erhöhung der Globalpauschale grundsätzlich. Insbesondere weil diese Erhöhung zu einer besseren und flächendeckend altersgerechten Unterbringung beitrage. Namentlich wurden jedoch zur Berechnung der Zusatzabgeltung und einer verstärkten Kontrolle der Mittelverwendung einige Ergänzungs- und Änderungsvorschläge angebracht. Einerseits fordern einige der weiteren interessierten Kreise, dass die höheren Beiträge auch über das 18. Altersjahr der MNA hinaus gewährt werden, und sprechen sich daher für Überbrückungsbeiträge respektive Zusatzabgeltungen über eine längere Zeitspanne aus. Andererseits würden einige einen Fixkostenbeitrag für MNA befürworten. Schliesslich sprechen sich Einzelne für eine verstärkte Überwachung durch den Bund über die Einhaltung des Kindeswohls aus. Sie fordern daher ein Kontrollinstrument bzw. ein umfassendes Monitoring über die Verwendung der Zusatzabgeltungen.

7 Anpassungen nach dem Vernehmlassungsverfahren

7.1 VIntA

Die inhaltlichen Anpassungen insbesondere aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse betreffen folgende Punkte:

- Der Vernehmlassungsentwurf verwendete den Begriff «Erstintegrationsprozess», um die konkreten Fördermassnahmen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge näher zu umschreiben. Einige Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die KID, erachteten den Begriff als nicht zutreffend, weshalb in der ganzen Vorlage «Erstintegrationsprozess» durch «Förderung der Erstintegration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen»

ersetzt wurde. In Abstimmung mit dem Grundlagenpapier KIP 2018–2021⁴ wurde zudem der Begriff «Fördermodul» durch «Förderbereich» ersetzt.

- Die KdK, die KID und die VKM haben in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die zu detaillierte Festlegung von Massnahmen in der Programmvereinbarung den Handlungsspielraum der Kantone deutlich einschränke. Dies betrifft insbesondere die Umschreibung wesentlicher Elemente der «Erstinformation», der «individuellen Ressourcenabschätzung» und der «Förderung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit». Die im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz umzusetzenden Massnahmen werden nun offener formuliert. Sie orientieren sich nach wie vor am Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018 «Integrationsagenda Schweiz».
- Die in Programmvereinbarungen festgelegten Massnahmen wurden um «Sprache und Bildung für Kinder» ergänzt, da sonst ein Bezug zu diesem Wirkungsziel der Integrationsagenda Schweiz fehlen würde.
- Neu sind Übergangsbestimmungen eingefügt worden, welche die finanzielle Abgrenzung zu laufenden Programmen des Bundes regeln und die Fristen für den Abschluss von Programmvereinbarungen festlegen, falls bei den entsprechenden Verhandlungen keine Einigung erzielt wird.

Folgende Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmer wurden nicht berücksichtigt:

- Mehr als die Hälfte der Kantone und die KdK fordern eine Übergangsfinanzierung für die zuwanderungsstarken Asyljahrgänge 2015 und 2016 oder eine rückwirkende Ausrichtung der erhöhten Pauschale ab dem 1. Januar 2018. Dieser Forderung wird nicht entsprochen, da diese Frage bei der Entwicklung der Integrationsagenda einlässlich diskutiert und vom Bundesrat verworfen wurde.
- Das von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmern geäusserte Anliegen, ein Monitoring zur Integrationsagenda einzuführen, ist bereits weitgehend erfüllt. Zum einen besteht schon heute ein Controlling des SEM zu den Zielen und Finanzen der KIP, in deren Rahmen die Integrationsagenda umgesetzt werden soll. Seit 2018 wird das Controlling mit der Erhebung von Kennzahlen ergänzt. Zudem wurde im Rahmen der Integrationsagenda (Phase II) das Folgemandat erteilt, ein Monitoring zu den Wirkungszielen der Integrationsagenda zu entwickeln. Dieses Teilprojekt steht unter der gemeinsamen Federführung des SEM und der KdK. In diesem Zusammenhang haben ein Drittel der Kantone und die KdK darauf hingewiesen, dass sich das beabsichtigte Monitoring nur auf Personen beziehen könne, für die die erhöhte Integrationspauschale zur Verfügung stehe. Im Rahmen des Teilprojekts ist die Frage zu klären, ab welchem Zeitpunkt das Monitoring zur Überprüfung der Wirkungsziele verwendet werden soll.
- Des Weiteren haben einzelne Vernehmlassungsteilnehmer darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung der Integrationsagenda die Kantone in der Pflicht stünden, für eine wirksame Integrationsförderung zu sorgen. Sie fordern Mechanismen zur Sanktionierung derjenigen Kantone, welche die Integrationsagenda oder ihre Vollzugsaufgaben im Rahmen der Wegweisungen nicht oder nur mangelhaft umsetzen. Dieses Anliegen ist bereits heute erfüllt. Der Bund kann finanzielle Beiträge zur Integrationsförderung von einem Kanton zurückfordern, wenn der Kanton die vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt, keine Nachbesserung möglich ist und der Kanton nicht nachweist, dass ihn dafür kein Verschulden trifft (Art. 19 VIntA). Seit dem 1. Oktober 2016 besteht die Möglichkeit, dass der Bund bereits ausgerichtete Globalpauschalen zurückfordern oder auf die Ausrichtung einer Globalpauschale verzichten

⁴ «Grundlagenpapier KIP 2018–2021 Bund-Kantone» vom 25. Januar 2017, abrufbar unter: www.sem.admin.ch
> Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > KIP 2018–2021.

kann, wenn ein Kanton die Vollzugsaufgaben nicht oder nur mangelhaft erfüllt (Art. 89b AsylG).

7.2 AsylIV 2

Auf inhaltliche Anpassungen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird verzichtet. Insbesondere wurden die nachfolgenden Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmer nicht berücksichtigt:

- Den Forderungen einiger Kantone nach höheren Zusatzabgeltungen für die Unterbringungs- und Betreuungskosten von MNA wird nicht entsprochen, da lediglich eine Minderheit sich dafür einsetzt. Das Gleiche gilt für die Forderungen einzelner Kantone und weiterer Vernehmlassungsteilnehmer nach einem Fixkostenbeitrag an die MNA-Kosten bzw. nach länger andauernden Zahlungen auch über das 18. Altersjahr der MNA hinaus. Die vorgeschlagene Regelung entspricht überdies dem im Vorfeld gemeinsam zwischen Bund und Kantonen ausgearbeiteten Lösungsansatz.
- An der jährlichen Anpassung der Beiträge aufgrund der Anzahl MNA bzw. deren Verhältnis zum Gesamtbestand wird festgehalten. Durch die jährliche Anpassung wird gewährleistet, dass auch bei Schwankungen des MNA-Bestandes die kantonalen Kosten adäquat abgegolten werden. Die Umlegung der Zusatzabgeltungen auf die bestehenden Globalpauschalen ist aus verwaltungsökonomischen und systematischen Überlegungen sinnvoll. Damit kann am bisherigen Finanzierungssystem festgehalten werden, ohne dass eine separate Pauschale geschaffen werden muss.
- Den Forderungen betreffend die Überwachung der Massnahmen zur Einhaltung des Kindeswohls und die Einführung eines Kontrollinstruments bzw. eines umfassenden Monitorings über die Verwendung der Zusatzabgeltungen wird nicht entsprochen. Dies deshalb, weil der Bund verfassungsgemäss weder ein Weisungs- noch ein Aufsichtsrecht im Bereich der Ausgestaltung von Unterbringung und Betreuung der MNA hat. Überdies rechtfertigt das Finanzvolumen der Zusatzabgeltungen für MNA, das im Verhältnis zu den Gesamtabgeltungen für die Sozial- und Nothilfekosten insgesamt gering ist, die Einführung einer aufwendigen Kontrolle nicht.

8 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

8.1 Integrationsagenda Schweiz

Artikel 14 VIntA

Die finanziellen Beiträge für die spezifische Integrationsförderung werden in erster Linie gestützt auf KIP ausgerichtet. Diese sind Bestandteil der Programmvereinbarungen, die der Bund mit den Kantonen auf der Grundlage von Artikel 20a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG; SR 616.1) abschliesst.

Die Verwendung der Mittel aus den beiden Finanzquellen Integrationspauschale (Art. 15 VIntA) und Integrationsförderkredit (Art. 16 VIntA) ist in den KIP aufzuzeigen. Sie muss transparent und nachvollziehbar sein. Die Abrechnung je Finanzquelle ist wie bisher separat auszuweisen. Zu den Einzelheiten der Umsetzung der KIP hat das SEM am 25. Januar 2017 das Rundschreiben «Spezifische Integrationsförderung 2018–2021»⁵ sowie am 4. Dezember

⁵ Rundschreiben «Spezifische Integrationsförderung 2018–2021» des SEM vom 25. Januar 2017, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > KIP 2018–2021.

2018 das Rundschreiben «Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018–2021» erlassen.⁶

Artikel 14a VIntA

In Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden strategischen Programmziele der KIP einigten sich Bund und Kantone im Rahmen der Arbeiten zur Integrationsagenda für anerkannte Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommene Personen (VA) auf die folgenden quantitativ messbaren Wirkungsziele:

1. VA/FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16 bis 25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Nicht alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben das Potenzial, eine Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Es bestehen Einschränkungen, die oft mit der Fluchterfahrung, mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder mit der familiären Situation in Zusammenhang stehen. Es wird davon ausgegangen, dass 70 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (16–50 Jahre) ein entsprechendes Potenzial aufweisen, 30 Prozent nicht. Die Ziele sind jedoch auf die jeweiligen Altersgruppen der Gesamtpopulation gerechnet. Ziel 3 besagt, dass fünf Jahre nach Einreise von den jugendlichen Personen, die ein Ausbildungspotenzial aufweisen, 95 Prozent an einer postobligatorischen Ausbildung teilnehmen. Ziel 4 besagt, dass sieben Jahre nach Einreise 70 Prozent der erwachsenen Personen, die ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt integriert sind.

Zur Erreichung dieser Ziele stellen die Kantone eine bedarfsgerechte, modular aufgebaute Palette an Fördermassnahmen bereit. Bund und Kantone haben sich darauf geeinigt, dass die Erstintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den folgenden Förderbereichen⁷ schweizweit unterstützt wird. Zur Umsetzung der meisten Förderbereiche bestehen gemeinsame Empfehlungen des SEM und der KdK (vgl. Fussnote 7):

Erstinformation und Integrationsförderbedarf: Künftig sollen alle VA/FL systematisch begrüsst und über den Integrationsprozess sowie die Erwartungen an sie (Rechte und Pflichten, Leben in der Schweiz) informiert werden.

Durchgehende Fallführung sowie Potenzialabklärung: Für alle VA/FL wird im Rahmen der Förderung der Erstintegration eine professionelle und durchgehende Fallführung durch eine Fachstelle sichergestellt, die interdisziplinär arbeitet. Für alle VA/FL im Alter von 16 bis 49 Jahren ist bei Bedarf eine Potenzialabklärung vorgesehen.

⁶ Rundschreiben «Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018–2021» des SEM vom 4. Dezember 2018, abrufbar unter: www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integrationsagenda.

⁷ Vgl. Anhang 4 zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018.

Sprache und Bildung: Die Sprachförderung wird für die gesamte Zielgruppe gemäss individuellem Bedarf geplant. Für Sprachförderangebote sollen bereits Asylsuchende mit Bleibeperspektive zugelassen werden. Bei Bedarf können Angebote zur Förderung der Allgemeinbildung oder von Grundkompetenzen vorgesehen werden.

Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit: Gestützt auf die Potenzialabklärung werden VA/FL zielgerichtet geeigneten Integrationsfördermassnahmen zugeteilt.

Sprache und Bildung von Kleinkindern: Kinder von VA/FL sollen noch vor dem Kindergarten Eintritt mündliche Kompetenzen in der am Wohnort gesprochenen Landessprache erwerben können.

Zusammenleben (soziale Integration): Die Kontakte zur Gesellschaft werden aktiv gefördert. Für Personen, die aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht an Programmen zur Erreichung der Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit teilnehmen können, sind Massnahmen der sozialen Integration vorgesehen.

Durch die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sollen Personen mit entsprechendem Potenzial befähigt werden, an den ordentlichen Ausbildungsgängen der beruflichen Grundbildung teilzunehmen.⁸

Die Kantone setzen die Integrationsagenda Schweiz im Rahmen ihrer KIP in den acht vereinbarten Förderbereichen um. Hierfür werden die aktuell gültigen Programmvereinbarungen zur Umsetzung der KIP 2018–2021 mit einer Zusatzvereinbarung ergänzt. Die Programmvereinbarungen sollen sich an einem systematischen Prozess zur Förderung der Erstintegration für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen orientieren. Sie sollen sich insbesondere auch auf die in Absatz 3 erwähnten Förderbereiche⁹ des Integrationsprozesses erstrecken. Für die Umsetzung der auf die Förderbereiche abgestimmten Massnahmen dient den Kantonen die Integrationspauschale gemäss Artikel 15 VIntA.

Dabei gelten auch für die Förderung der Erstintegration von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig Aufgenommenen der Grundsatz von Artikel 2 VIntA, wonach Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung angeboten werden, sowie Artikel 17 VIntA betreffend die beitragsberechtigten Aufwendungen im Rahmen von KIP.

In Ergänzung zum Grundlagenpapier KIP Bund-Kantone vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Artikel 20a SuG und zum Rundschreiben vom 25. Januar 2017 zur spezifischen Integrationsförderung 2018–2021 werden die praktische Umsetzung der Ziele und Eckwerte der Integrationsagenda sowie die entsprechenden Verfahren in einem Rundschreiben geregelt. Am 4. Dezember 2018 hat das SEM dazu das Rundschreiben «Eingabe der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018–2021» erlassen.

Artikel 15 VIntA

Für die Umsetzung des verbindlichen Prozesses zur Förderung der Erstintegration zur raschen und nachhaltigen Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zahlt der Bund den Kantonen eine von 6000 auf 18 000 Franken erhöhte Integrationspauschale aus; dies gestützt auf Artikel 58 Absatz 2 i. V. m. Artikel 87 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) sowie die Artikel 88 und 89 AsylG. Die Integrationspauschale wird wie bisher als einmaliger Beitrag ausgerichtet. Berechnet wird der Betrag anhand der Anzahl Anerkennungen als Flüchtling bzw. der Anordnungen der vorläufigen Aufnahme oder Schutzgewährung.¹⁰

⁸ Vgl. Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018 (S. 8 f. sowie 16 f.).

⁹ Vgl. Anhänge zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018 (S. 13 ff.).

¹⁰ Dieser Status gemäss Artikel 4 und Artikel 66 ff. AsylG ist bisher noch nicht zur Anwendung gekommen.

Die Schweiz nimmt angesichts der humanitären Krise in Syrien seit 2013 Personen direkt aus Flüchtlingslagern auf (Resettlement). Zudem hat die Schweiz auf internationaler Ebene einen Beitrag zur Lastenverteilung (Burden sharing) unter den europäischen Staaten im Flüchtlingsbereich geleistet und Personen aus Italien aufgenommen (Relocation). Um die Aufnahme und Integration der Resettlement-Flüchtlinge erfolgreich zu gestalten, setzen die Kantone spezielle Integrationsprogramme um, die der Bund heute in Ergänzung zur Integrationspauschale mit zusätzlichen 11 000 Franken pauschal finanziert (Resettlement II).

Bei der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ermöglichen. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann künftig auch den besonderen Integrationsbedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden. Die bestehenden speziellen Resettlement-Programmvereinbarungen können so nach deren Ablauf durch die Integrationsagenda abgelöst werden. Die Bestimmung, wonach der Bundesrat die Höhe der Pauschale bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen nach Artikel 56 AsylG abweichend festlegen kann, wird daher aufgehoben (Art. 15 Abs. 2 VIntA, in Kraft seit 1. Januar 2019).

Absatz 3 hält fest, dass das SEM die Pauschale nach Absatz 1 auf der Grundlage einer Programmvereinbarung nach Artikel 20a SuG zugunsten der KIP (Art. 15 Abs. 4 VIntA in Kraft seit 1. Januar 2019) entrichtet. Es wurde lediglich präzisiert, dass es sich um Programmvereinbarungen nach Artikel 20a SuG handelt. Bund und Kantone haben sich mit der Integrationsagenda Schweiz auf die Erreichung sozialpolitischer Ziele im Sinne von Artikel 58 Absatz 2 AIG geeinigt. Diese sollen mit den KIP konkretisiert und in Ergänzung der bereits vereinbarten strategischen Ziele der laufenden KIP als integrierender Bestandteil der Programmvereinbarungen umgesetzt werden.

Absatz 4 entspricht weitgehend dem Artikel 15 Absatz 5 VIntA, in Kraft seit 1. Januar 2019. Der Bund richtet den Kantonen die Pauschale gestützt auf die Zahl der effektiven Entscheide betreffend Personen nach Absatz 1 zweimal jährlich aus; massgebend sind die in den Datensystemen des SEM erfassten Daten. Nicht mehr ausgeführt wird das Stichdatum für die Erhebung der massgeblichen Daten. Dieses soll auf Weisungsstufe geregelt werden; damit kann den Einwänden der Kantone in Bezug auf die Erhebung der Daten und den Auszahlungszeitpunkt flexibler Rechnung getragen werden.

Der Integrationsprozess soll möglichst früh beginnen. Deshalb haben der Bundesrat und die Kantonsregierungen im Rahmen der Integrationsagenda entschieden, dass Asylsuchende mit einer Bleibeperspektive bereits von Sprachförderangeboten profitieren können. Gemäss der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015¹¹, die am 1. März 2019 in Kraft trat, beginnt mit der Einreichung des Asylgesuchs in einem Zentrum des Bundes die Vorbereitungsphase. Diese dauert höchstens 21 Kalendertage. In dieser Vorbereitungsphase sollen die zur Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen durchgeführt werden. Ist die Vorbereitungsphase abgeschlossen, folgt unmittelbar darauf das eigentliche Asylverfahren. Wurde im Rahmen der Vorbereitungsphase festgestellt, dass es sich um einen Dublin-Fall handelt, wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet (vgl. Art. 26b AsylG). In diesem Verfahren, das einschliesslich einer allfälligen Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat maximal 140 Tage dauert, verbleiben die Asylsuchenden grundsätzlich in den Zentren des Bundes. Handelt es sich nicht um einen Dublin-Fall und sind nach der Anhörung zu den Asylgründen oder der Gewährung des rechtlichen Gehörs keine weiteren Abklärungen notwendig, soll das Asylgesuch nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden (vgl. Art. 26c AsylG). Dabei kann ein ablehnender oder ein positiver Asylentscheid gefällt werden. Asylgesuche, die im beschleunigten Verfahren behandelt werden, sollen innerhalb von 100 Tagen rechtskräftig entschieden werden. Bei einem ablehnen-

¹¹ AS 2016 3101

den Entscheid soll innert dieser Zeitspanne die Wegweisung vollzogen werden. Steht nach der Anhörung zu den Asylgründen fest, dass innerhalb der kurzen Frist im beschleunigten Verfahren (vgl. Art. 37 Abs. 2 AsylG) kein erstinstanzlicher Asylentscheid gefällt werden kann, weil zum Beispiel weitere Abklärungen vorgenommen werden müssen, so wird das Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Die betroffene Person wird dann für das weitere Asylverfahren einem Kanton zugewiesen (vgl. Art. 26d AsylG). Das erweiterte Verfahren soll innert Jahresfrist abgeschlossen und eine allfällige Wegweisung vollzogen worden sein. Gemäss dem Schlussbericht zur Gesamtplanung der Neustrukturierung im Asylbereich weisen Personen im erweiterten Verfahren eine hohe Bleibeperspektive auf (60 Prozent).¹²

Absatz 5 sieht nun vor, dass die Kantone die Integrationspauschale neu auch für Massnahmen zur Förderung von Sprache und Bildung von Asylsuchenden, deren Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird, einsetzen können. Dies betrifft namentlich auch Kleinkinder im Alter von 0 bis 5 Jahren (Förderbereiche gemäss Art. 12 Abs. c und d VIntA). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Integrationsmassnahmen während dem beschleunigten Verfahren und im Dublin-Verfahren noch nicht sinnvoll sind, wohingegen im erweiterten Verfahren wegen der hohen Bleibeperspektive mit dem Integrationsprozess begonnen werden kann.

Absatz 6 entspricht Artikel 15 Absatz 6 VIntA, in Kraft seit 1. Januar 2019.

Artikel 17 VIntA

Die Kantone können im Rahmen von KIP Massnahmen zur konzeptionellen und qualitativen Weiterentwicklung sowie Evaluationen finanzieren, um die Erreichung der strategischen Programmziele sicherzustellen. Hierfür können sie auch Mittel aus der Integrationspauschale (Art. 15 VIntA, in Kraft seit 1. Januar 2019) einsetzen, soweit dies zur Weiterentwicklung und Verankerung des Prozesses zur Förderung der Erstintegration gemäss Artikel 14a VIntA beiträgt.

Art. 29a VIntA

Die Übergangsbestimmung zur Integrationsagenda Schweiz sieht vor, dass die Integrationspauschale von 18 000 Franken nur dann gewährt wird, wenn zuvor die bestehende Programmvereinbarung (2018–2021) mit einer Zusatzvereinbarung geändert wurde (Ziff. 14 der Programmvereinbarung), welche diese an die neuen Bestimmungen der VIntA anpasst. Mit dieser Zusatzvereinbarung wird die bestehende Programmvereinbarung an die neuen Verhältnisse der Integrationsagenda Schweiz angepasst. Solange keine Zusatzvereinbarung vorliegt, gewährt der Bund bis zum Ablauf der bestehenden Programmvereinbarung mit dem entsprechenden Kanton Ende 2021 eine Integrationspauschale von 6000 Franken. Eine Zusatzvereinbarung kann bis zum 30. November 2020 abgeschlossen werden. Danach werden die erforderlichen Massnahmen zur Förderung der Erstintegration in die darauffolgenden Programmvereinbarungen aufgenommen.

Die Übergangsbestimmungen betreffend Ausrichtung der erhöhten Integrationspauschale im Falle des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung sind in Ziff. 6.2 des Rundschreibens «Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018-2021» des SEM vom 4. Dezember 2018 im Einzelnen ausgeführt.¹³

¹² Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, Schlussbericht 18. Februar 2014, Arbeitsgruppe Neustrukturierung, S. 27. www.sem.admin.ch > Aktuell > News > News 2014 > Rahmenbedingungen für die Neustrukturierung des Asylbereichs festgelegt (Stand: 27.7.2018).

¹³ Rundschreiben «Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018-2021» des SEM vom 4. Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/20181204-rs-eingabe-umsetzung-ias-d.pdf>

Um den individuellen Bedürfnissen der Personen, die im Rahmen des Integrationsprogramms für Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 eingereist sind (Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 2016), Rechnung zu tragen, wird den aufnehmenden Kantonen derzeit eine Pauschale von 11 000 Franken ausbezahlt. Diese wird zusätzlich zur Integrationspauschale und gestützt auf eine Leistungsvereinbarung ausgerichtet. Mit der Umsetzung der Integrationsagenda sollen Massnahmen ergriffen werden, die eine individuelle Förderung der Integration für die gesamte Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen ermöglichen. Dementsprechend sollen keine speziellen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Durch diese bedarfsgerechte Ausrichtung der Massnahmen kann künftig auch den besonderen Integrationsbedürfnissen der Resettlement-Flüchtlinge Rechnung getragen werden. Wenn nach Inkrafttreten dieser Verordnung weitere Personen im Rahmen des laufenden Integrationsprogramms für Resettlement-Flüchtlinge 2017–2019 einreisen, so wird den Kantonen, mit denen der Bund eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat, zur Integration dieser Personengruppen anstelle der zwei Pauschalen ebenfalls eine Pauschale von insgesamt 18 000 Franken pro anerkanntem Flüchtling ausgerichtet.

8.2 Abgeltung der Zusatzkosten für MNA

Artikel 22 AsylV 2

In Absatz 1 wird die neue Höhe der monatlichen Globalpauschale festgeschrieben. Sie umfasst nun auch eine Subvention (rund 36 Franken pro Tag und MNA) der Zusatzkosten der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von MNA. Diese Zusatzsubvention wird auf die Globalpauschale umgelegt, die für alle subventionsberechtigten Personen des Asylbereichs ausgerichtet wird (vgl. Abschnitt zur rechnerischen Herleitung).

Zudem ist Absatz 1 insofern zu ergänzen, als die Globalpauschale neu nicht mehr nur auf einem gewissen Stand des LIK basiert, sondern auch auf einem Bestand an MNA an einem bestimmten Stichtag bzw. auf dessen Verhältnis zum Gesamtbestand an Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung am gleichen Stichtag.

Absatz 5 hält die Höhe des Anteils an der monatlichen Globalpauschale für die zusätzlichen Unterbringungs- und Betreuungskosten von MNA fest; und zwar umgelegt auf die Globalpauschale, die für alle subventionsberechtigten Personen des Asylbereichs ausgerichtet wird (vgl. Abschnitt zur rechnerischen Herleitung).

Der neue Absatz 6 enthält die Indexierungsformel, mit welcher der Anteil der zusätzlichen Unterbringungs- und Betreuungskosten für MNA jährlich an einem Stichtag (jeweils 31. Oktober, analog der Anpassung der Globalpauschale an die LIK-Entwicklung) im Verhältnis des Bestandes an MNA zum Gesamtbestand und geteilt durch 5,1 Prozent (Verhältnis der beiden Bestände am 31. Oktober 2017) angepasst wird. So kann der Entwicklung des Bestands an MNA bzw. deren Verhältnis zur Gesamtbestandsentwicklung Rechnung getragen werden, und die Bundessubventionierung kann dem tatsächlichen Bedarf der Kantone angepasst werden. Erhöht sich also der Anteil an MNA am Gesamtbestand, so steigen die entsprechenden Unterbringungs- und Betreuungskosten der Kantone, und die Zusatzsubventionierung des Bundes wird aufgrund der Indexierung aufgestockt. Nimmt hingegen der Anteil an MNA am Gesamtbestand ab, verringern sich die diesbezüglichen kantonalen Kosten, und die Zusatzsubventionierung des Bundes wird aufgrund der Indexierung reduziert.

Artikel 26 AsylV 2

Die Anpassungen in Artikel 26 AsylV 2 betreffen den Flüchtlingsbereich. Sie sind inhaltlich analog zu den Anpassungen in Artikel 22 AsylV 2, weshalb auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen wird.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung präzisiert, dass bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der beabsichtigten Verordnungsänderung die in Artikel 22 Absätze 1, 5 und 6 sowie Artikel 26 Absätze 1, 5 und 6 AsylV 2 enthaltenen Beträge dem Stand des LIK und dem Verhältnis der MNA am Gesamtbestand vom 31. Oktober 2018 angepasst werden.

Rechnerische Herleitung der Höhe der zusätzlichen Subventionierung und der Umlegung auf die Globalpauschale

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die rechnerische Herleitung sowohl der Globalpauschale im Asylbereich (Globalpauschale 1; Tabelle 1) als auch der Globalpauschale im Flüchtlingsbereich (Globalpauschale 2; Tabelle 2).

Globalpauschale 1 (GP1)

| Pauschale pro MNA und Tag | Höhe im Jahr 2018 in Franken | Höhe nach Anpassung in Franken | |
|--|------------------------------|--------------------------------|--------------|
| | | | |
| Sozialhilfe (Unterbringung, Unterstützung, Gesundheitsversorgung) | 40.88 | 100 % 42.90 | 100 % 42.90 |
| Betreuung | 9.00 | 100 % 57.10 | 75 % 42.83 |
| Total | 49.88 | 100.00 | 85.73 |

| | | |
|--|--------------------------|--------------|
| Neue Pauschale pro MNA und Tag (100 % Sozialhilfe- und 75 % Betreuungskosten) | | 85.73 |
| Differenz pro MNA und Tag | 85.73 – 49.88 | 35.85 |
| Zusätzliche Subvention pro Jahr bei 2283 MNA | 2283 x 35.85 x 365 | 29 873 626 |
| Zusätzlicher Anteil pro Monat umgelegt auf GP1 bei Bestand an MNA von 2283 Personen und Gesamtbestand im Asylbereich von 44 383 Personen | 29 873 626 : 44 383 : 12 | 56.09 |

Verhältnis der beiden Bestände:

| | | | |
|--|-----------------|---------------------|-------|
| Gesamtbestand im Asylbereich am 31.10.2017 | 44 383 Personen | | |
| Bestand an MNA am 31.10.2017 | 2 283 Personen | 100 x 2283 : 44 383 | 5,1 % |

Globalpauschale 2 (GP2)

| Pauschale proMNA und Tag | Höhe im Jahr 2018 in Franken | Höhe nach Anpassung in Franken | |
|--|------------------------------|--------------------------------|--------------|
| | | | |
| Sozialhilfe (Unterbringung, Unterstützung, Gesundheitsversorgung) | 39.63 | 100 % 42.90 | 100 % 42.90 |
| Betreuung | 8.86 | 100 % 57.10 | 75 % 42.83 |
| Total | 48.49 | 100.00 | 85.73 |

| | | |
|--|-------------------------|--------------|
| Neue Pauschale pro MNA und Tag (100 % Sozialhilfe- und 75 % Betreuungskosten) | | 85.73 |
| Differenz pro MNA und Tag | 85.73 – 48.49 | 37.24 |
| Zusätzliche Subvention pro Jahr bei 138MNA | 138 x 37.24 x 365 | 1 875 779 |
| Zusätzlicher Anteil pro Monat umgelegt auf GP2 bei Bestand an MNA von 138 Personen und Gesamtbestand im Flüchtlingsbereich von 27 891 Personen | 1 875 779 : 27 891 : 12 | 5.60 |

Verhältnis der beiden Bestände:

| | | | |
|---|-----------------|--------------------|-------|
| Gesamtbestand im Flüchtlingsbereich am 31.10.2017 | 27 891 Personen | | |
| Bestand an MNA am 31.10.2017 | 138 Personen | 100 x 138 : 27 891 | 0,5 % |

* * *